

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 2530

**SERVICIOS FINANCIEROS RURALES:
EXPERIENCIAS DEL PASADO, ENFOQUES DEL PRESENTE**

Claudio González-Vega

Noviembre, 1998

Rural Finance Program
Department of Agricultural, Environmental and Development Economics
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099
Gonzalez.4@osu.edu

SERVICIOS FINANCIEROS RURALES: EXPERIENCIAS DEL PASADO, ENFOQUES DEL PRESENTE¹

Claudio González-Vega²

A. La Profundización Financiera Rural

La prestación de servicios financieros eficientes y sostenibles, al alcance de poblaciones de escasos recursos en las áreas rurales, representa una preocupación creciente para los gobiernos de América Latina y para los organismos internacionales que apoyan estos esfuerzos.

Si bien buena parte del énfasis se sigue poniendo en los servicios de crédito, cada día hay un mayor reconocimiento de que otros servicios financieros también importan y de que su oferta limitada también constituye una restricción importante al desarrollo económico de las áreas rurales.

Exposición en el Seminario Internacional sobre *El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Area Rural*, celebrado en La Paz, Bolivia del 17 al 19 de noviembre de 1998, organizado por el Programa de Formación de Recursos Humanos en Entidades de Microfinanciamiento (PRE) del Instituto Boliviano de Estudios Empresariales (IBEE), con patrocinio de la Misión en Bolivia de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE-PROFIN), la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL), la Fundación para la Producción (FUNDA-PRO) y el Plan Internacional en Bolivia. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las de las organizaciones patrocinadoras. Se conserva el estilo de la presentación oral.

Claudio González-Vega es Profesor en el Departamento de Economía Agrícola, Ambiental y del Desarrollo y Director del Programa Finanzas Rurales en Ohio State University (OSU) y Asesor Internacional del PRE en Bolivia. El autor agradece la invitación del Dr. Guillermo Monje y del Dr. John Owens a participar en el Seminario. El financiamiento de esta participación proviene de USAID vía Chemonics International. El autor reconoce valiosos intercambios sobre este tema, en particular con Juan Buchenau (Internationale Projekt Consult, IPC), Aristóteles Esperanza (Financiera Calpiá), sus colegas en el Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre *Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales*: Javier Alvarado (CEPES), Rodolfo Quirós (Academia de Centroamérica) y Mark Wenner (BID), sus colegas en OSU: Dale Adams, Douglas H. Graham, Richard L. Meyer, Geetha Nagarajan, Sergio Navajas y Jorge Rodríguez y sus colegas Jonathan Conning (Williams College), Mark Schreiner (Washington University, Saint Louis), J.D. Von Pischke (IPC) y Jacob Yaron (Banco Mundial).

Estos otros servicios financieros incluyen facilidades para depositar y mantener reservas, facilidades para hacer pagos, enviar remesas y cambiar monedas y, en general, instrumentos para el manejo de la liquidez y de los riesgos. Complementaria es la preocupación por la prestación a costos razonables de servicios de seguros al alcance de estas poblaciones rurales, un tema complejo que no se examina en este seminario.

Parte de la preocupación surge del reconocimiento de que la pobreza todavía se aglomera en las áreas rurales y de que los ajustes estructurales de la última década no han sido suficientes para incorporar a los pobres rurales a los procesos de crecimiento económico.

Parte de la preocupación surge de la percepción de que en las dos últimas décadas se ha dado una contracción importante en la oferta de servicios financieros formales rurales. De aquí nace la pregunta políticamente urgente: *¿Qué hay que hacer para que las finanzas formales regresen a las áreas rurales?*

El reto implícito en esta pregunta plantea serias dificultades tanto de diseño conceptual (modelos) como de ejecución (prácticas). Para acometer la tarea de responder al reto, primero hay que examinar la validez de algunas premisas empíricas.

B. Las Preguntas Centrales

Al respecto, una primera observación fundamental es que, independientemente de la evolución de la oferta en las últimas décadas, la penetración y cobertura (*outreach*) de las finanzas formales en las áreas rurales nunca ha sido significativa.

Entonces, la primera pregunta: *¿Cómo aumentar la oferta de servicios financieros rurales?* sólo puede ser contestada si previamente se explora otra pregunta: *¿Por qué razones la oferta de servicios financieros rurales nunca ha sido satisfactoria?*

Además, es importante entender bien la naturaleza y las causas de los cambios experimentados por la oferta durante las últimas décadas. Es decir, una tercera pregunta a explorar es: *¿Qué razones explican la reciente contracción de la oferta formal de servicios financieros rurales?*

A su vez, estos cambios no pueden ser entendidos si no se analizan las fortalezas y las debilidades de los programas que los precedieron. Esto requiere examinar la pregunta: *¿Cuáles fueron las características y qué explica el fracaso de los intentos previos por incrementar la oferta de servicios financieros rurales?*

Las respuestas a cada una de estas preguntas no son fáciles. Las premisas empíricas tampoco están claras. Las maneras concretas y complejas como la prestación eficiente y sostenible de servicios financieros contribuye al bienestar de la población rural apenas las estamos comenzando

a entender bien. La magnitud y las consecuencias de los cambios en la oferta de servicios financieros de la última década no están claras.

C. La Contracción de la Oferta

La interpretación de las cifras sobre flujos nacionales e internacionales de crédito agrícola es difícil en vista de la *fungibilidad* de los fondos (Von Pischke y Adams, 1983). Esta dificultad en la medición es genuina, porque en sistemas de crédito dirigido siempre surgen fuertes incentivos para no revelar el verdadero uso de los fondos o para sustituir, con los fondos de un préstamo, los fondos propios que de todas maneras hubieran sido usados en la actividad presumiblemente financiada. Por estas razones es difícil saber cuánto de lo que en las estadísticas oficiales se denominó *crédito agrícola* fue realmente destinado a financiar la agricultura y cuánto de lo que se denominó *crédito rural* fue invertido en el campo.

La interpretación de estos datos es difícil, además, porque en muchos países la disminución observada en el crédito agropecuario no se vió acompañada por una disminución (o por una disminución equivalente) en el producto agropecuario. Esto sugiere varias posibles explicaciones (probablemente complementarias):

- (a) La sustitución y la desviación de fondos habían sido importantes. La disminución de la oferta habría afectado principalmente a esos otros usos y no a los agrícolas. Así, la disminución en los flujos de crédito no habría tenido un impacto proporcionalmente directo en la producción.
- (b) Buena parte de la actividad agropecuaria estaba siendo financiada, no con *crédito agrícola* sino con *crédito comercial*, a través de proveedores de insumos y de compradores de cosechas, formales e informales, quienes servían de canales para que el crédito formal le llegara a los productores. Si este es el caso, resulta importante investigar con más detenimiento el papel que estos intermediarios en la comercialización juegan en el desarrollo de los mercados financieros rurales.
- (c) El poder del *auto-financiamiento* (con apoyo de parientes) es mayor de lo que se reconoce usualmente y contradice la afirmación de que: *sin crédito, no hay siembra*. Esto no debiera sorprendernos, cuando reconocemos que la proporción de los productores rurales que tenían acceso al crédito formal antes de la contracción de la oferta era muy baja: un 15 por ciento en promedio para América Latina. Esto también sugiere que existe una fuerte capacidad de ahorro rural, que es la base del auto-financiamiento y que es fuente de la demanda por facilidades de depósito.
- (d) La poca correlación observada entre los flujos de crédito agrícola y el producto agropecuario sugiere además que la relación entre crédito y producción es bastante compleja. Esta conexión no puede ser explicada por una relación lineal.

A pesar de estos problemas de medición, la evidencia parece indicar una disminución de la oferta formal de crédito agrícola. Los elementos de esta evidencia incluyen los siguientes. Primero, se ha dado una disminución en los programas de crédito agrícola de los organismos internacionales (e.g., Banco Mundial, BID, USAID).

Segundo, se ha dado la descapitalización y el cierre de la mayoría de los bancos estatales de desarrollo agropecuario y de los programas especiales de crédito rural que habían servido de canales para el financiamiento internacional y de los gobiernos. La desaparición de los instrumentos tradicionales de la oferta formal de crédito rural reflejó el fracaso de estas intervenciones, como resultado de las pérdidas sustanciales que estos bancos sufrieron a consecuencia de:

- (a) la falta de recuperación de los préstamos,
- (b) la insuficiente cobertura de sus costos de operación y
- (c) la erosión del poder de compra de las carteras de préstamos, como resultado de tasas de interés que no reconocieron los efectos de la inflación.

En buena medida, estos resultados reflejaron cómo proteger la *sostenibilidad* de la organización no era un objetivo de estos programas. Esas intervenciones no se preocuparon por ser sostenibles y, a pesar de las prioridades políticas y de la importancia que buscaron alcanzar, no lograron sobrevivir (González-Vega y Graham, 1995).

Algunos bancos de desarrollo fueron sostenidos artificialmente por algún tiempo, pero eventualmente estos esfuerzos fueron abandonados por las autoridades cuando los costos fiscales de intentarlo se volvieron excesivos y cuando los donantes se cansaron de recapitalizar programas fracasados. En unos casos, sus carteras se han vuelto insignificantes en términos reales; unos pocos de estos bancos fueron privatizados o re-estructurados y la mayoría de estos programas fueron clausurados. Hoy no juegan un papel importante en casi ningún país.

La lección es que una permanencia que no esté basada fundamentalmente en la auto-sostenibilidad de la organización no está garantizada, por más importantes que sean sus objetivos (al fin y al cabo, el objetivo de la seguridad alimentaria era políticamente importante) y a pesar de la participación del estado. Nada de esto impidió que para todos los efectos prácticos los bancos estatales de desarrollo agropecuario desaparecieran.

Tercero, en algunos países donde habían sido moderadamente exitosos, la desaparición de estos bancos de desarrollo dejó una *clientela perdida* de productores pequeños y medianos que dejaron de tener acceso al crédito formal. Aunque representan solo una proporción pequeña de la población rural, la evidencia de esta clientela perdida se ha reflejado en encuestas recientes de hogares rurales (Schreiner *et al.*, 1998).

Muchos de estos deudores pequeños tenían una historia crediticia sana, en contraste con los productores grandes y políticamente influyentes, responsables por el grueso de las pérdidas por falta de recuperación que llevaron a la ruina a los bancos estatales. En vista de lo difícil que resulta establecer *relaciones de crédito* sanas y en vista de lo costoso que es acumular *capital de información* sobre una clientela, la desaparición de estas relaciones y de esta información representa un costo social importante. Algunas organizaciones de microfinanzas están ahora recogiendo parte de esta clientela que se había quedado perdida (Schreiner *et al.*, 1998).

Cuarto, la contracción de las carteras formales de crédito agropecuario coincidió con los programas de liberalización financiera y de ajuste estructural de la última década y media. Los intereses creados han culpado a estas reformas de política por la desaparición del crédito agropecuario formal. Este resultado negativo ha sido usado como *evidencia* para oponerse a las reformas de política y para clamar por el retorno a los sistemas proteccionistas del crédito dirigido.

Esta acusación no tiene fundamento. Los bancos estatales de desarrollo agropecuario ya se encontraban en serias dificultades antes de la reforma financiera. Lo que la reforma financiera hizo fue poner en evidencia su falta de sostenibilidad. Ya estaban muertos al llegar la reforma. La reforma financiera simplemente le dio sepultura formal a los cadáveres.

Aun si los bancos de desarrollo no hubieran desaparecido, sin embargo, la observación importante es que, incluso en su apogeo, tras masivas transferencias de fondos públicos con estos propósitos, estos programas nunca alcanzaron más que a una pequeña proporción de la población rural. La mayoría de la población rural nunca ha tenido acceso al crédito formal. Esta es una observación fundamental para entender bien la naturaleza del reto.

Quinto, tras la desaparición de los bancos estatales de desarrollo agropecuario y de otros programas especiales de crédito, la respuesta de la oferta de los bancos comerciales privados en llenar este vacío ha sido lenta. A pesar de la liberalización financiera, la banca comercial no ha penetrado las áreas rurales, al menos con la rapidez con que se esperaba.

Ante esta observación, se ha ido formando un consenso amplio en cuanto a que la reforma de las políticas financieras es una condición *necesaria* pero no es una condición *suficiente* para lograr una expansión sostenida de la oferta formal de servicios financieros en las áreas rurales.

El fracaso de las políticas de *represión financiera* asociadas con los programas tradicionales de crédito agropecuario ha implicado que una revisión de esas políticas es necesaria. Sin esa reforma, no existiría hoy un marco de políticas conducente a la innovación y a la expansión de la oferta. La lenta respuesta observada tras las reformas de política sugiere, sin embargo, que la modificación de las políticas no es suficiente para lograr esta expansión sostenida. Si una reforma de políticas que le permita a los intermediarios financieros operar en condiciones de mercado no es suficiente: *¿Qué más se necesita?*

La búsqueda de una respuesta a esta última pregunta representa la esencia del reto de las finanzas rurales. Encontrar esta respuesta permitiría explicar por qué, incluso antes de la intervención estatal, la oferta de servicios financieros para la población rural de escasos recursos era prácticamente inexistente. Encontrar esta respuesta permitiría explicar por qué las intervenciones tradicionales para corregir esta deficiencia fracasaron. Encontrar esta respuesta permitiría explicar por qué la banca comercial no ha corrido a llenar el vacío dejado por la desaparición de los bancos estatales de desarrollo agropecuario.

D. La Importancia de un Buen Diagnóstico y de una Prescripción Correcta

Buscar algunos elementos de la respuesta a esta pregunta es el propósito central de esta exposición: *¿Por qué razones la población rural de escasos recursos nunca tuvo y continúa sin tener acceso a servicios financieros formales eficientes?*

La respuesta a esta pregunta es importante porque la mayoría de la población pobre de los países latinoamericanos todavía vive y opera en las áreas rurales. La respuesta a esta pregunta es importante porque la mayoría de esa población nunca ha tenido acceso a los servicios financieros formales y porque los pocos que habían logrado ese acceso, posiblemente lo han perdido. La respuesta a esta pregunta es importante porque permite identificar los obstáculos que deben ser superados y, de esta manera, escoger los instrumentos más apropiados para hacerle frente al reto (González-Vega, 1994).

Identificar incorrectamente la naturaleza del problema y escoger mal los instrumentos de política es muy peligroso. Hoy me encuentro aquí, conversando con ustedes, porque hace ya tres décadas pude observar de cerca los viejos enfoques y sus resultados. A finales de los años sesenta, me llamó la atención en mi país, Costa Rica, una banca nacionalizada (estatizada), que otorgaba crédito agrícola supervisado y dirigido (según topes de cartera), a tasas de interés subsidiadas, conforme *avíos* por producto basados en presupuestos de finca uniformes y únicos para todo el país. Pronto pude verificar que:

- (a) A pesar de que el crédito era dirigido, no había correlación entre los volúmenes de crédito y la producción. En el *año del maíz*, por ejemplo, el crédito para maíz aumentaba 100 por ciento y la producción de maíz aumentaba 5 por ciento (Vogel y González-Vega, 1969).
- (b) La concentración de la cartera era alarmante. En la banca nacionalizada costarricense, 10 por ciento de los deudores habían capturado el 85 por ciento del monto de la cartera. Como sólo un 30 por ciento de los productores tenían acceso a ese crédito, esto significaba que un 3 por ciento de los productores agropecuarios del país se beneficiaban con 85 por ciento del subsidio al crédito, que era importante (Vogel, 1987; González-Vega, 1987). Resultados semejantes se observaban en otros países (de Araujo y Meyer, 1987).

- (c) Mientras que el récord de pago de los deudores pequeños era impecable, a los agricultores y ganaderos grandes los bancos estatales les seguían prestando, a pesar de su creciente morosidad (Vogel, 1987). Los beneficiarios de los subsidios, tanto vía la tasa de interés como el perdón de la morosidad, eran pequeños grupos políticamente poderosos (González-Vega y Mesalles-Jorba, 1993).
- (d) Mientras que el monto del avío para los arroceros, grandes y poderosos, aumentaba ante las presiones políticas, el monto del avío para los pequeños productores de frijol nunca cambiaba, a pesar de la inflación.
- (e) A pesar del subsidio, el crédito no era barato. Cuando se midió el costo de transacciones de los prestatarios agropecuarios, mientras que para un productor pequeño la tasa de interés era 12 por ciento anual en 1983, los costos de transacciones le agregaban 37 puntos porcentuales adicionales para un costo total de los fondos del 49 por ciento anual. Entre más pequeño el préstamo, mayor la incidencia de los costos de transacciones. Para los deudores más grandes, estos costos eran 0.2 por ciento del monto del préstamo; para los deudores más pequeños, estos costos eran 118 por ciento del monto (González-Vega y González-Garita, 1987).

Este programa de crédito agropecuario subsidiado no era barato ni para el cliente ni para la sociedad. Este enfoque, además, había destruido cualquier estímulo a la eficiencia y a la innovación. *¿Cómo se podía explicar este fracaso, a pesar de tan buenas intenciones?*

E. El Crédito como Panacea y el Fracaso de la Banca de Desarrollo

Para que una intervención sea exitosa, es necesario diagnosticar correctamente los obstáculos que deben ser superados y encontrar un instrumento que corresponda directamente con la naturaleza del problema (González-Vega, 1994). Este no fue el caso con la banca de desarrollo agropecuario.

Una primera fuente del fracaso de la banca de desarrollo agropecuario estuvo en que buscó usar las finanzas para propósitos para los que las finanzas no son una buena herramienta. Se buscó usar el crédito para promover cultivos particulares, para acelerar la adopción de innovaciones tecnológicas, para reducir riesgos, para compensar los efectos negativos de políticas represivas y para redistribuir la riqueza.

Se recurrió al crédito como si fuera una *panacea*. Los servicios financieros son, sin embargo, un instrumento bastante específico, que sólo sirve para lograr ciertos propósitos particulares. Los intentos por usar los bancos de desarrollo agropecuario para propósitos no propios de las finanzas terminaron destruyéndolos.

La lección es que el crédito no puede resolver los problemas del desarrollo rural. En efecto, el crédito, incluso el subsidiado, no puede crear un mercado inexistente para un producto

que nadie quiere; el crédito no puede construir un camino cuya ausencia impide la comercialización de un cultivo; el crédito no genera la tecnología desconocida que permitiría reducir los costos de producción a un nivel competitivo; el crédito no convierte en empresario agrícola a quien no tiene esa capacidad.

En estos casos, centrar los esfuerzos en el crédito no sólo no resuelve nada; más bien, distrae la atención de las acciones necesarias para enfrentar estos otros obstáculos al desarrollo rural. Al no superarse las limitaciones existentes, la capacidad de endeudamiento de los productores no mejora y las organizaciones financieras se enfrentan a una demanda débil por sus servicios (González-Vega, 1998).

El crédito importa, desde luego, y en determinadas condiciones importa mucho para el crecimiento económico, pero el crédito importa sólo cuando existen *oportunidades productivas* que dejarían de ser aprovechadas plenamente si para ello se contara únicamente con los recursos propios del productor. Cuando el crédito sí importa, sin embargo, el productor es sujeto de crédito y está en capacidad de endeudarse a tasas de interés de mercado y en capacidad de cancelar su obligación en los términos y en el plazo convenidos.

No obstante, el crédito, por sí mismo, no puede crear oportunidades productivas. Por eso se equivocan quienes suponen que el crédito puede ser un sustituto de otros motores del desarrollo (la formación de capital humano, el desarrollo de los mercados, la adopción de buenas políticas, la construcción de la infraestructura). El crédito sólo puede complementar estos otros ingredientes del desarrollo rural.

Además, el crédito no es el único servicio financiero importante para la población rural. En particular, facilidades cercanas, convenientes y seguras para depositar sus fondos le ofrecen a esta población servicios valiosos en el manejo de la liquidez, lo que les permite suavizar las fluctuaciones en su consumo e ingresos y acumular reservas de precaución y para inversiones futuras que les facilitan el manejo del riesgo y que son, para muchos hogares, un sustituto de los mercados de seguros que no existen (Zeller y Sharma, 1998). Igualmente importantes son los instrumentos para hacer y recibir pagos y para efectuar transferencias de fondos.

F. Una Solución Política a un Problema Técnico

La primera fuente del fracaso de la banca de desarrollo estuvo en los intentos por usar los servicios financieros para propósitos para los que no son una buena herramienta. La segunda fuente del fracaso surgió de un diagnóstico incorrecto, de una mala respuesta a la pregunta: *¿Por qué es tan difícil expandir la oferta de servicios financieros rurales?*

El enfoque proteccionista ignoró estas dificultades. Como hoy, décadas atrás la agenda política incorporaba preocupación por la falta de acceso de la población rural a los servicios

financieros formales y por los duros términos y condiciones (en particular, las elevadas tasas de interés) de las finanzas informales. El diagnóstico de esta situación incorporaba dos elementos:

- (a) los banqueros son demasiado conservadores, no están interesados en el crédito agrícola o en prestarle a los pobres y
- (b) la usura de los prestamistas informales y las exorbitantes tasas de interés que cobran son una forma de explotación.

Estas dos explicaciones aparentemente distintas tienen un elemento común. Los problemas de las finanzas rurales se le atribuyen a la falta de voluntad (indiferencia) de los banqueros comerciales privados y a la mala voluntad (intención de explotación) de los prestamistas informales. Los banqueros no quieren atender a esta clientela; los prestamistas buscan explotarla. Supuestamente se trataba de un problema de *voluntad*.

Dado este diagnóstico, el estado se sintió obligado a asumir la responsabilidad de corregir estas *fallas del mercado*. La respuesta estatal consistió en buscar un agente benevolente que sí estuviera dispuesto a ofrecer estos servicios (tuviera la voluntad) y que los ofreciera sin explotar a los clientes. Estos agentes fueron los bancos estatales de desarrollo y los programas especiales de crédito subsidiado.

El defecto de este diagnóstico fue que ignoró las *dificultades* que deben ser superadas para ofrecerle servicios financieros a clientelas rurales. No es que los bancos privados no *quieran* prestar en las zonas rurales, aun si fuera un buen negocio. No conozco a un banquero que rechace un buen negocio. Mas bien me parece que los bancos privados *saben* que, con las tecnologías bancarias tradicionales, esta actividad no es rentable, porque los costos y los riesgos son demasiado elevados. Estos riesgos y estos costos no son imaginarios; son costos que surgen de la necesidad de superar dificultades sustanciales para producir servicios financieros rurales.

La lección es que el componente más importante del problema de las finanzas rurales son las dificultades propias de los mercados financieros y los costos que surgen en intento cualquier intento por superar estas dificultades. El supuesto incorrecto de las intervenciones anteriores fue que, como aparentemente se trataba de un problema de *voluntad* y no de un problema de *dificultad*, lo único que se necesitaba es que el estado interviniera.

La intervención del estado, sin embargo, no hizo ni, por definición, podía hacer desaparecer esas dificultades. *Per se*, la simple voluntad del estado no puede remover los obstáculos que limitan el desarrollo de las transacciones financieras en las áreas rurales ni puede hacer desaparecer los costos que surgen en intentos por superar estas dificultades. La frontera de las finanzas rurales no puede ser expandida por decreto!

El reto de las finanzas rurales es que no se trata de un problema *político* sino que se trata de un problema *técnico*. El problema técnico estriba en encontrar maneras de *producir* servicios

financieros rurales a un costo razonable. La solución no se puede encontrar, por lo tanto, obteniendo el apoyo político, sino desarrollando una *función de producción* (una tecnología) que permita obtener este resultado.

En resumen, el fracaso de las finanzas de desarrollo de antaño surgió de intentos de ofrecerle una solución política a un problema eminentemente tecnológico. La represión del mercado financiero resultante contribuyó, a su vez, a desalentar la actividad innovadora que eventualmente habría de generar las tecnologías requeridas.

G. Razones de Optimismo

En esencia, el reto consiste en saber enfrentar la pregunta: *¿Cómo producir servicios financieros rurales para la clientela meta a costos razonables?*

Recientemente se han acumulado varias razones de optimismo en cuanto a la posibilidad de enfrentar este reto con éxito:

Primero, una razón de optimismo es que los esfuerzos de *liberalización financiera* han creado un marco de políticas más propicio para el desarrollo de los mercados financieros rurales. Las buenas noticias son que este nuevo marco regulatorio ha abierto espacios para la innovación financiera que antes habían estado cerrados por la represión financiera y que le habían cerrado el paso a la experimentación. Sin la liberalización de las tasas de interés, BancoSol no existiría.

Las noticias no tan buenas son que, a pesar de bastante progreso, el desarrollo del marco de regulación y supervisión prudencial requerido para la profundización de los mercados financieros rurales avanza más lentamente que la industria y que los acontecimientos.

Segundo, una razón de optimismo es que la teoría económica se ha interesado profundamente por entender las dificultades que limitan el desarrollo de los mercados financieros rurales (Conning, 1998). Las mejores mentes de la profesión están explorando estos problemas.

Las buenas noticias son que las nuevas teorías sobre la información, los incentivos, las instituciones y las organizaciones nos están permitiendo entender mejor la naturaleza de las dificultades que restringen las transacciones financieras (Stiglitz, 1993). Ahora tenemos un mejor diagnóstico.

Las noticias no tan buenas son que la lista de obstáculos y dificultades que limitan el desarrollo de los mercados financieros rurales es una lista formidable (González-Vega, 1997):

- (a) el poder monopolístico,
- (b) las externalidades,
- (c) la información como un bien público,

- (d) los problemas de selección adversa y de riesgo moral y otras razones para las fallas del mercado,
- (e) los mercados incompletos,
- (f) las fallas burocráticas y la economía política de la búsqueda de rentas,
- (g) los problemas de agencia y las fallas de la acción colectiva,
- (h) las consecuencias de una infraestructura institucional deficiente,
- (i) los efectos de la covariancia en los riesgos y
- (j) las consecuencias de elevados costos fijos.

Las malas noticias son que todas estas nuevas y elegantes teorías no han logrado generar recomendaciones de intervención *robustas* (Besley, 1992). En parte esto se debe a que las dificultades que deben ser superadas no pueden ser superadas simplemente con una acción de política.

En parte se debe a que los gobiernos se enfrentan a los mismos problemas de información, incentivos y covariancia que desalientan a los prestamistas privados (Stiglitz, 1993). El gobierno, además, tiene dificultades para reforzar la credibilidad de la amenaza de que hará valer sus contratos de crédito.

En efecto, los bancos estatales de desarrollo agropecuario, usando una tecnología de crédito inapropiada, exigían garantías reales, pero casi nunca las ejecutaban. Las garantías reales, sin embargo, excluían a los más pobres del acceso al crédito y la falta de cumplimiento de los contratos destruía la cultura de pago y eventualmente destruyó a las organizaciones mismas.

Desafortunadamente, ignorando estas limitaciones, algunos recurren a argumentos teóricos de fallas del mercado para justificar un regreso al crédito dirigido del pasado. Estos llamados también ignoran la gran frecuencia con que esfuerzos bien intencionados por corregir fallas del mercado, que sí existen, fueron, sin embargo, contraproducentes, al ser descarrilados por las fallas burocráticas y de economía política que no habían sido tomadas en cuenta.

Tercero, la razón de optimismo más importante es el desarrollo reciente de nuevas tecnologías de crédito, designadas genéricamente como las *mejores prácticas en microfinanzas*.

Las buenas noticias son que algunos programas de microfinanzas (notablemente en Bolivia) han logrado un progreso asombroso en términos de cobertura y sostenibilidad. Esto les ha permitido expandir la oferta de servicios financieros (crédito) a clientelas de escasos recursos de maneras que hace poco más de una década hubiéramos considerado imposibles.

Las no tan buenas noticias son que el número de programas realmente exitosos es reducido y que la sostenibilidad de la mayoría de las organizaciones de microfinanzas es todavía muy cuestionable. Las noticias menos buenas todavía son que son pocos los programas de microfinanzas, incluso entre los mejores, que destinan una parte importante de sus carteras al crédito agrícola.

Respuestas satisfactorias a las preguntas que hemos venido haciendo tal vez las podamos encontrar analizando dos cuestiones. Primero: *¿En qué consisten las innovaciones introducidas por los programas de microfinanzas exitosos y cómo resuelven estas innovaciones problemas de información y de incentivos complejos?* Segundo: *¿Cuáles son las oportunidades y las dificultades para adaptar estas innovaciones, desarrolladas esencialmente para las microfinanzas urbanas, al reto de las microfinanzas rurales?* Aquí es donde finalmente encontramos la verdadera frontera de las finanzas de desarrollo.

H. Nuevas Tecnologías Financieras

Primero examinemos la naturaleza del problema técnico. Toda transacción financiera es un *contrato intertemporal de cumplimiento incierto*. Se entrega poder de compra hoy, a cambio de una promesa de pago en el futuro. Si la promesa no se cumple, el acreedor sufre una pérdida patrimonial.

El problema para el acreedor es estimar la probabilidad de que la promesa no se cumpla (evaluar su riesgo) y entender las circunstancias que inciden sobre ese riesgo. Dada su disposición a asumir riesgos, el acreedor escoge si juega (da el préstamo) o no. Esta tarea se complica porque:

- (a) La información con que el acreedor cuenta es incompleta e imperfecta. Adquirir información adicional para mejorar la evaluación del riesgo (*screening*) podría ser muy caro. Si este esfuerzo es demasiado caro, el préstamo no es otorgado.
- (b) También al deudor podría resultarle caro suministrar la información que el acreedor necesita (*signalling*). Si este costo reduce la demanda de crédito bastante, la transacción no ocurre.
- (c) Como la información que ambos poseen no es la misma (es *asimétrica*), el acreedor no confía en todo lo que el deudor afirma. El deudor tiene incentivos para comunicar sólo lo que le conviene y el acreedor no sabe cuándo puede creerle o no. Esto obliga al acreedor a verificar la información independientemente y a crear incentivos para que el deudor pague (*contract design*). Esto no es fácil ni barato. Si lograrlo es muy caro, el préstamo no es otorgado.
- (d) Desembolsados los fondos, éstos pasan a manos del deudor, quien podría darles un destino que incremente el riesgo esperado por el acreedor; el deudor podría cambiar el uso convenido, podría tomar riesgos adicionales o podría no ser todo lo diligente que se necesita para garantizar el pago. En vista de esta posibilidad de *riesgo moral*, el acreedor debe usar recursos para vigilar al deudor (*monitoring*). Si ponerlo en práctica es muy caro, el préstamo no es otorgado.

- (e) En caso de incumplimiento por parte del deudor, el acreedor tiene que encontrar mecanismos para hacer valer el contrato (*enforcement*). Si no existe la infraestructura institucional requerida, esto podría ser muy caro, si no imposible.

Resolver estos problemas de información, de incentivos y de cumplimiento de contratos no es fácil ni barato. Las *tecnologías* de crédito son conjuntos de acciones y de procedimientos para resolver estos problemas. En el caso de las microfinanzas, estos problemas son particularmente agudos. Estas dificultades se deben a que:

- (a) la mayor *heterogeneidad* de la clientela, junto con la falta de separación del hogar y de la empresa, complican los problemas de información;
- (b) la ausencia de historias de crédito bien documentadas y de mecanismos de evaluación de crédito (*credit-rating*) le encarecen al deudor la demostración de su capacidad de pago;
- (c) la ausencia de estados financieros que ofrezcan información estandarizada también encarecen los esfuerzos por demostrar y verificar la capacidad de pago;
- (d) la falta de activos suficientemente *líquidos* que el deudor pueda ofrecer como garantía y que el acreedor pueda capturar en caso de incumplimiento de la obligación limitan la posibilidad de crear una estructura de *incentivos a pagar* adecuada;
- (e) incluso cuando estos activos existen, la ausencia de una infraestructura institucional adecuada para ejecutar los contratos dificulta exigir su cumplimiento, y
- (f) las pocas oportunidades de *diversificación* de la cartera agravan la amenaza de la covariancia en los resultados de los clientes.

El *éxito* relativo de las organizaciones de microfinanzas ha resultado de:

- (a) sus *políticas de precios*: estas organizaciones han tenido la posibilidad, después de la liberalización financiera, y han estado dispuestas a cobrar tasas de interés que cubren buena parte de sus costos y que contribuyen a su sostenibilidad;
- (b) sus *políticas de diseño de productos*: estas organizaciones han introducido productos financieros que responden a las demandas de la clientela meta. Sus productos de crédito se distinguen por la *libre disponibilidad* de los fondos, a diferencia del crédito supervisado y dirigido, y
- (c) sus *procedimientos*: sus tecnologías de crédito le han impuesto costos de transacciones comparativamente bajos a los deudores. En consecuencia, la combinación del costo total de los fondos y la calidad del producto ofrecido por estas organizaciones ha resultado competitivo en el nicho de mercado donde operan. El resultado ha sido la oferta de un

producto financiero que es valioso para el cliente (que aumenta el *bienestar* del deudor) y que puede ser ofrecido a un precio (una tasa de interés) que permite la permanencia y la sostenibilidad de la organización de microfinanzas.

Además, las organizaciones de microfinanzas comparativamente exitosas han adoptado diseños institucionales que valoran la *sostenibilidad*. El secreto estriba en haber descubierto que la mejor forma de alcanzar los objetivos altruistas de la organización consiste en la adopción de un plan de negocios que incorpora, no sólo una vocación de servicio a la clientela meta (su misión), sino también una vocación de permanencia. La debilidad más importante de las intervenciones de antaño es que no se preocuparon por la sostenibilidad. No todas las nuevas organizaciones de microfinanzas han alcanzado la sostenibilidad, pero las exitosas se esfuerzan sistemáticamente por lograrla.

La lección de más importancia para las organizaciones de microfinanzas comparativamente exitosas es que han logrado desarrollar una tecnología de crédito apropiada para la clientela meta (González-Vega, 1997). Las fortalezas de las nuevas tecnologías de microcrédito resultan:

- (a) de incorporar incentivos a pagar los préstamos que han resultado en tasas de atrasos y de morosidad extremadamente bajas (es decir, estos incentivos han sido eficaces) y
- (b) de costos de aplicación de la tecnología de crédito que son bajos, comparados con los que resultan de tecnologías bancarias tradicionales, al aplicarlas a los nichos de mercado donde estas organizaciones operan.

Entre los elementos comunes a estas tecnologías de microcrédito exitosas se encuentran los siguientes:

- (a) el contacto directo del oficial de crédito con el cliente,
- (b) el desarrollo de una relación personal de *largo plazo* entre el cliente, el oficial de crédito y la organización de microfinanzas. La expectativa de permanencia de la relación es el incentivo para pagar más importante,
- (c) el uso de una tecnología intensiva en información con respecto al hogar-empresa, donde cualquier garantía (en todo caso adecuada a la situación de la clientela) juega un papel secundario,
- (d) un procedimiento ágil y rápido, con minimización del tiempo de resolución, gracias a la operación a partir de una infraestructura reducida ubicada en proximidad con el cliente,
- (e) un trámite sencillo, mediante procedimientos simplificados, gracias al uso de la informática,

- (f) el seguimiento estricto de un calendario de pagos frecuentes, mediante un sistema informático ágil, con intervención del oficial de crédito desde el primer día de atraso y seriedad en el trato de la falta de pago, y
- (g) la expectativa de que el comportamiento de pago del cliente (*historia de crédito*) se convierte en el elemento central en el otorgamiento de nuevos préstamos, por tamaños cada vez mayores y en mejores términos y condiciones.

Usualmente, las tecnologías exitosas de microfinanzas incorporan incentivos en la forma de mejoramiento en los términos y condiciones de los contratos de préstamo conforme los clientes acumulan un buen historial de pago. Esto con frecuencia implica el acceso secuencial a préstamos más grandes, a plazos más largos y usualmente a tasas de interés efectivas menores. Porque los mecanismos para hacer valer los contratos son deficientes, se busca a toda costa que la necesidad de enforzar un contrato sea la excepción.

Estas tecnologías descansan en sistemas complejos de múltiples elementos; la consistencia del sistema es su virtud más importante. Además, estas tecnologías desarrollan una elevada *compatibilidad de incentivos* entre el deudor y el acreedor. A ambos les interesa la continuidad de su relación. Esto es así, porque estas tecnologías desplazan el papel central de las garantías reales como incentivo a pagar los préstamos y lo sustituyen por el valor de una relación de largo plazo (un *contrato implícito*) entre las partes. Tanto el acreedor como el deudor invierten en desarrollar esta relación. Posiblemente una transacción única no les resultaría atractiva a ninguno de los dos. El valor presente de una cadena de transacciones cada vez más interesantes es lo que los ata en la relación (González-Vega *et al.*, 1997).

I. Transferencia a las Áreas Rurales

La materialización de este progreso potencial depende de la respuesta a la pregunta: *¿Podrá esta tecnología de microcrédito exitosa ser transferida de las áreas urbanas a las áreas rurales?*

Los obstáculos que hay que enfrentar en las áreas rurales son semejantes pero más formidables:

- (a) La heterogeneidad de la clientela es todavía mayor. Esta heterogeneidad responde no sólo a los rasgos humanos del empresario, sino también a los rasgos del entorno: suelos, clima, disponibilidad de agua. La evaluación de una solicitud de crédito en estas circunstancias es más difícil y más cara.
- (b) Las variables *exógenas* tienen mayor incidencia en los resultados del proyecto productivo. Por esta razón resulta más difícil saber si las dificultades de pago se deben a eventos más allá del control del deudor o a su falta de diligencia o de honestidad. La posibilidad de que el riesgo moral afecte la recuperación de los préstamos es mayor. Además, el seguimiento

de las acciones del deudor es más caro, entre otras cosas porque cualquier visita para verificar la situación es más costosa.

- (c) La mayor dispersión espacial de la clientela aumenta los costos de transacciones tanto del acreedor como del deudor.
- (d) La poca densidad de la clientela no permite diluir los costos fijos de la infraestructura (oficina) del acreedor suficientemente.
- (e) La *estacionalidad* de los ciclos biológicos de las cosechas reduce la oportunidad de otorgar préstamos de muy corto plazo y con pagos frecuentes como mecanismo para probar la disposición de pago del deudor.
- (f) La mayor variabilidad de los ingresos aumenta el riesgo y obliga al acreedor a otorgar montos más pequeños, lo que es costoso para el acreedor y para el deudor.
- (g) La *covariancia* de los ingresos es usualmente mayor y la amenaza de *riesgo sistémico* es un elemento central en las dificultades del acreedor. Si bien en las microfinanzas urbanas, el riesgo sistémico puede también ser ocasionalmente importante, esta es una característica permanente de los mercados agrícolas. Esa misma covariancia aumenta la carga que representa una garantía solidaria para el deudor y reduce el valor de los grupos como instrumento para reducir el riesgo. Los efectos dominó son más probables.
- (h) Para diversificar las carteras de crédito, los acreedores tienen que ampliar su área geográfica de operaciones. Esto crea problemas de *agencia* y deseconomías de expansión en el espacio.
- (i) La mayor pobreza de los clientes lleva a montos menores de los préstamos, lo que hace difícil justificar los costos de transacciones de deudores y acreedores. Esto dificulta la posibilidad de descansar en la gradualidad de los montos para evaluar mejor la capacidad y voluntad de pago del deudor. La mayor pobreza también significa la ausencia de activos que puedan ser ofrecidos como garantía, a fin de aliviar los problemas de incentivos.

La transferencia de la tecnología de las microfinanzas a las áreas rurales no es, por lo tanto, fácil. Las organizaciones que lo están intentando con algún éxito han adoptado las siguientes prácticas para hacerle frente a estos problemas especiales:

- (a) Atienden la *demandas global* de servicios financieros del hogar-empresa. No prestan exclusivamente para agricultura, sino para múltiples propósitos y se esfuerzan por ofrecer otros servicios financieros (Patten y Rosengard, 1991). Reconocen la fungibilidad de los fondos y miden la capacidad de pago del deudor en función de todos los flujos de fondos del hogar. No les interesa dirigir el crédito hacia usos específicos. Los presupuestos de cultivos uniformes no tienen cabida en esta tecnología.

- (b) Descansan en las estrategias de *diversificación de ingresos* del hogar. Esta diversificación delegada reduce los peligros de la poca diversificación de sus carteras. Estas mismas estrategias del hogar (empleo no agrícola, migración, cultivo de varias parcelas) contribuyen a enfrentar problemas de estacionalidad y de riesgo sistémico. Una consecuencia es que esta tecnología de crédito no es apropiada para agricultores especializados que no tienen otras fuentes de ingresos.
- (c) Descansan en una mayor flexibilidad en el diseño de los contratos pero también requieren una evaluación más individualizada de los sujetos de crédito. Esto los obliga a cobrar tasas de interés más altas que los programas que se basan en el crédito a grupos.
- (d) Deben a toda costa buscar reducir los costos de transacciones del deudor, con desembolsos puntuales y oportunos, con procedimientos muy simples, con proximidad a las ferias y puntos de reunión de los productores, con sistemas de pago adaptados a los ciclos productivos.
- (e) Manejan el riesgo moral limitando el monto de los préstamos, para inducir una mayor contribución de fondos propios del productor.
- (f) Las proyecciones de flujos de caja y la evaluación de los riesgos se basan no solamente en años normales sino también en el peor escenario posible. Además, invierten recursos en entender el riesgo sistémico y contratan oficiales de crédito con conocimientos de agronomía.
- (g) Promueven la diversificación de sus carteras con límites a la proporción de la cartera destinada a préstamos para la agricultura.

Estos experimentos apenas están comenzando y pasarán años antes de que conozcamos con precisión su verdadera eficacia. Lo más importante es mantener el sendero abierto a la experimentación y la innovación.

La paradoja es que, de ser exitosos, estos nuevos programas le ofrecerán servicios financieros a hogares rurales pobres, con estrategias propias de diversificación de ingresos y con flujos múltiples de fondos. Los agricultores comercializados especializados, pequeños y medianos, sin embargo, no podrán contar con estas innovaciones para incrementar su acceso a los servicios financieros. Estos tendrán que esperar otras innovaciones, posiblemente ligadas a desarrollos institucionales con respecto a garantías, derechos de propiedad, cumplimiento de contratos y los procesos legales y judiciales necesarios para la expansión de este segmento del mercado.

References

- de Araujo, Paulo F. Cidade y Richard L. Meyer (1987), "Dos Décadas de Crédito Agrícola Subsidiado en Brasil," en Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José, Costa Rica: The Ohio State University.
- Besley, Timothy (1992), "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?" *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, (enero), pp. 27-48.
- Conning, Jonathan (1998), "Contract Design and Incentives in Microfinance Lending: A Framework for Analysis," trabajo sin publicar, Williamstown y Columbus: Williams College y The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1987), "Crédito Agropecuario Artificialmente Barato: Redistribución al Revés," en Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José, Costa Rica: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1994), "Stages in the Evolution of Thought on Rural Finance. A Vision from The Ohio State University," *Economics and Sociology Occasional Paper No. 2134*, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1997), "The Challenges of Transferring the New Lending Technologies to Reach the Poor from the Urban to the Rural Areas: Questions from Theory, Lessons from Microfinance Best Practice," trabajo presentado en la XXIII Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, Sacramento, California.
- González-Vega, Claudio (1998), "Do Financial Institutions Have a Role in Assisting the Poor?" en Mwangi S. Kimenyi, Robert C. Wieland y J.D. Von Pischke (eds.), *Strategic Issues in Microfinance*, Aldershot, England: Ashgate.
- González-Vega, Claudio y Marco A. González-Garita (1987), "Costos de Endeudamiento, Tasas de Interés y Distribución del Crédito en Costa Rica," en Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José, Costa Rica: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio y Douglas H. Graham (1995), "State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance," documento de GEMINI, Bethesda, Maryland: Development Alternatives Inc.

- González-Vega, Claudio y Luis Mesalles-Jorba (1993), "La Economía Política de la Nacionalización Bancaria. El Caso de Costa Rica: 1948-1990," en Claudio González-Vega y Thelmo Vargas-Madrigal (eds.), *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica.
- González-Vega, Claudio, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Sergio Navajas y Jorge Rodríguez-Meza, "A Primer on Bolivian Experiences in Microfinance: An Ohio State Perspective," manuscrito de libro sin publicar, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- Patten, Richard H. y Jay K. Rosengard (1991), *Progress with Profits. The Development of Rural Banking in Indonesia*, San Francisco, California: International Center for Economic Growth.
- Schreiner, Mark, Claudio González-Vega, Margarita Benecke de Sanfeliú y Mauricio Sh (1998), "Notes on Methods Used in a Survey of Rural Borrowers of Financiera Calpiá in El Salvador," documento BASIS sin publicar, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- Stiglitz, Joseph E. (1993), "The Role of the State in Financial Markets," *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Vogel, Robert C. (1987), "Impacto del Crédito Agrícola Subsidiado sobre la Distribución del Ingreso en Costa Rica," en Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José, Costa Rica: The Ohio State University.
- Vogel, Robert C. y Claudio González-Vega (1969), *Agricultural Credit in Costa Rica*, San José: Associated Colleges of the Midwest.
- Von Pischke, J.D. y Dale W Adams (1983), "Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62, No. 4 (noviembre), pp. 719-726.
- Zeller, Manfred and Manohar Sharma (1998), *Rural Finance and Poverty Alleviation*, Food Policy Report, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.